

Réflexions sur les orientations futures du développement

Bernard Wood

Volume 21, numéro 4, 1990

Monde : prochain épisode

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702743ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702743ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Wood, B. (1990). Réflexions sur les orientations futures du développement. *Études internationales*, 21(4), 719–727. <https://doi.org/10.7202/702743ar>

Réflexions sur les orientations futures du développement

Bernard WOOD*

La divination, affaire toujours risquée, devient encore plus périlleuse lorsque l'on s'y essaie à propos des nombreuses questions regroupées sous l'appellation de développement et des diverses sociétés dites en «développement». Pour un certain nombre de raisons, cependant, il est à la fois utile et nécessaire de faire le point des expériences et des perspectives de développement, surtout à l'aube d'une décennie qui ne sera plus marquée au niveau mondial par l'abîme d'hostilité qui opposait l'Est et l'Ouest.

Les orientations du développement et la coopération en matière de développement seront, bien entendu, modelées par les orientations décidées dans ce domaine où règne une grande confusion. Pendant trente ans, ou beaucoup plus longtemps sans doute, la communauté internationale a en quelque sorte sacralisé le développement. Peut-être était-il nécessaire, en lui conférant ce statut universel, de ne pas poser nombre de questions essentielles, ou du moins de ne pas y répondre. Ainsi, dans quelle mesure le développement est-il synonyme de modernisation, d'occidentalisation, et jusqu'où ces deux termes sont-ils équivalents ? Le développement est-il avant tout un processus purement ou essentiellement économique, et comment les fins et les moyens sociaux et politiques interviennent-ils dans les poussées du développement économique ? Quels sont et quels doivent être les rôles et les limites de l'État et des autres agents sociaux dans la canalisation des énergies du développement ?

Le fait même que l'on puisse discuter du développement en ces termes globaux est symptomatique de la tension centrale. En effet, les dynamiques du développement ont toujours été intimement liées aux traits distinctifs de différentes sociétés, mais nos contemporains ont cherché à modeler ces dynamiques particulières de façon à ce qu'elles répondent à de multiples attentes, valeurs, encouragements et contraintes qui leur sont étrangères.

L'idée de «développement» est elle-même assez nouvelle, et elle rompt avec les attentes implicites de stabilité et de continuité de la plupart des sociétés traditionnelles. En ce qu'elle croit l'être humain capable de progresser physiquement et socialement, elle s'inspire nettement du Siècle des Lumières européen. Le conservatisme social et environnemental, que l'on retrouve surtout aujourd'hui dans des variantes du fondamentalisme religieux et de l'écologisme tenant de la croissance zéro, lui a opposé et lui oppose

* Directeur général de l'Institut Canadien pour la Paix et la Sécurité Internationales, Ottawa, Canada.

toujours une certaine résistance, mais un génie du développement, puissant quoique vague, reste fermement ancré chez la plupart des gens dont l'esprit est désormais façonné par les communications internationales.

I - Quelques leçons essentielles de l'ère du «développement»

Pendant toute la période post-coloniale, le programme politique, interne et externe, de la majeure partie des États asiatiques, africains et latino-américains a été dicté par une forme ou une autre de «développementalisme» et, les résultats n'ont généralement pas répondu aux attentes des populations concernées. La révolution scientifique, les révolutions américaine, française et industrielle, grossièrement «remballées» dans les révolutions russe et chinoise, ont édicté les paramètres intellectuels de ces attentes, le modèle éclatant de la réussite matérielle occidentale servant, quant à lui, de référence populaire.

Alors que certaines répercussions de la révolution scientifique ont été véritablement mondiales, comme dans le domaine des communications, de la santé—où le taux de mortalité a été considérablement abaissé—et des sous-produits de la croissance industrielle, avec les conséquences désastreuses que l'on sait sur l'environnement planétaire entier, beaucoup d'autres n'ont pas eu de retombées, ou peu, dans bien des régions du monde. Le modèle politique et économique soviétique et chinois instituant le *monopole d'État* l'ayant détourné et déformé, le principe selon lequel un gouvernement exerce des pouvoirs délimités et doit rendre compte de ses actes, legs essentiel des révolutions américaine et française, n'a eu que des effets limités.

Il est aussi compréhensible que tragique que tant de pays nouvellement décolonisés aient opté pour des méthodes de développement dirigistes. L'administration coloniale s'était elle-même attachée à détruire ou à assimiler les structures traditionnelles à ses propres fins centralisatrices, faisant de la centralisation continue le moyen naturel d'asseoir le pouvoir colonial. Quant au contenu du pouvoir politique et économique à assumer, les modèles libéraux appliqués en métropole par les colonisateurs n'ont guère séduit les colonies rebelles. Inévitablement, les dirigeants anti-colonialistes associaient colonialisme, exploitation coloniale et capitalisme, notant que même dans les métropoles, des forces progressistes se déclaraient favorables à des options socialistes. Entre-temps, les modèles soviétique et chinois montraient des résultats impressionnants, dont les coûts étaient cachés ou pouvaient se «justifier». En outre, une poignée seulement de ces dirigeants connaissaient en définitive les modèles occidentaux de liberté ou de sanction politique, ou ceux de leur propre société. Même dans les régions où la décolonisation s'était faite calmement, le sentiment persistant de lutte anti-coloniale était partout et s'incarnait dans les nouveaux dirigeants nationaux, symboles d'espoir.

Finalement, et non sans ironie, les nouveaux États ont complètement adopté une structure importée, l'État-nation de style européen qui, ne reposant sur rien de bien concret dans ce nouveau contexte, se révélerait obligatoirement très fragile. Parallèlement, cet État chancelant allait être l'instrument d'objectifs ambitieux, irréalisables, presque sans bornes des populations locales en matière de «développement». Les grands desseins d'organisation politique, notamment le pan-africanisme, ont vite été détournés par des dirigeants «nationaux» avides de servir leurs propres intérêts locaux.

Très vite aussi, une fois passée la vague d'enthousiasme soulevée par l'indépendance, la plupart des nouveaux pays se sont trouvés confrontés aux aspirations matérielles de leurs populations et de leurs citoyens. Du point de vue des économies nationales, il n'a pas tardé à devenir évident que l'indépendance politique ne se traduisait pas nécessairement par une réelle indépendance économique. En fait, comme l'a expliqué, entre autres, Prebisch, le schéma a plutôt été celui de la «dépendance» : les pays industrialisés ont réussi à maintenir leur emprise, notamment dans leurs rapports avec des pays dont l'économie reposait sur l'exportation de matières premières, mais aussi avec tout pays en mal de capitaux, de techniques et de débouchés. Nombre d'économies «en développement» ont persisté à s'en remettre démesurément à l'extérieur et à pratiquer la monoculture et, comme c'est le cas ailleurs, le protectionnisme a généralement ouvert la porte à l'inefficacité et à la corruption.

Les régimes politiques et sociaux se sont eux aussi exagérément inspirés de l'extérieur. Qu'ils aient mérité ou non l'épithète de «comprador», beaucoup de dirigeants des nouveaux États étaient fortement influencés par l'étranger, car ils y avaient suivi une formation, en métropole ou ailleurs. Bien que beaucoup aient sciemment cherché à se débarrasser de ces liens ou à les atténuer, les réalités de la dépendance économique post-coloniale ou «néo-coloniale» transparaissaient inexorablement dans les systèmes sociaux et politiques. D'autant plus que c'était dans les secteurs tournés vers l'étranger que les jeunes États pouvaient prélever le plus d'impôts et qu'ils trouvaient soutien ou opposition politiques les plus forts.

Même le phénomène de l'aide publique au développement a contribué à cette dépendance démesurée envers l'étranger. Alors qu'elle représentait habituellement une petite part du revenu ou des investissements totaux d'une société, l'aide au développement a très souvent constitué une part essentielle des budgets nationaux, et une part qu'il était possible de réunir sans risquer les inconvénients politiques du prélèvement local des impôts. En plus, l'aide internationale présentait l'avantage, pour certaines personnes dans la chaîne décisionnelle, d'être facilement détournable au profit de projets politiques ou personnels.

Enfin, l'attrait le plus pervers de la dépendance envers l'étranger, c'est qu'elle offrait les boucs émissaires parfaits en cas d'échecs ou d'erreurs dans les pays en développement. Il était déjà très vrai que le colonialisme leur

avait légué des problèmes énormes, qu'ils continuaient d'être dépendants et qu'il leur était difficile, en raison du déséquilibre du pouvoir international, de rompre avec le passé. Avec tous ces problèmes légitimes d'origine externe, il devenait trop tentant de rejeter les responsabilités sur l'étranger. Quel politicien hésiterait à saisir pareille occasion d'accuser autrui de ses propres échecs passés et présents et de transformer un tel bouc émissaire de rêve en une menace plausible pour justifier des pouvoirs étendus et réclamer un soutien aveugle ?

Plus généralement, d'un point de vue géopolitique, la Guerre froide n'a fait qu'aggraver ces tendances négatives de nombreux pays alors dits sous-développés à détourner les stratégies du développement de leurs objectifs. En se livrant une lutte pour l'hégémonie mondiale, les deux grands camps politiques, idéologiques et économiques ont encore accru les pressions et les tentations extérieures auxquelles les dirigeants du tiers-monde étaient soumis. Certes, au départ, la théorie du non-alignement était fort sincère et sensée de la part de ses instigateurs, mais en pratique, elle a contribué à déformer davantage les programmes nationaux de développement.

En vantant dans le monde entier, et sans lésiner sur les ressources, leurs deux «modèles» universels opposés de développement économique, politique et social, l'Est et l'Ouest ont nourri la dangereuse illusion qu'il est possible d'importer des modèles de développement. En courtisant les pays en développement, ils ont contribué à créer de nouvelles façons d'inciter artificiellement à choisir ou à repousser certaines politiques intérieures et certains alignements extérieurs. Les querelles liées à la Guerre froide ont souvent suscité ou exacerbé des difficultés entre voisins ou partenaires commerciaux, ce qui a encore perturbé les processus de développement normal.

En outre, à cause des vestiges tenaces du colonialisme, automatiquement associés au capitalisme, le «non-alignement» a souvent été entaché d'une idéologie vigoureusement anti-occidentale s'attaquant à bien des points d'appui internes et externes des structures économiques existantes, ce qui a conduit à essayer d'imiter les méthodes de développement qui, par la suite, ont échoué lamentablement en Union soviétique et en Europe de l'Est.

Avec le recul du temps, il était facile d'analyser les coûts cumulés et les embûches des modes de développement importés, mais beaucoup des décisions prises dans le cadre de ses modes l'ont été de plus en plus sous de fortes pressions politiques et économiques et sans réelle compréhension des conséquences éventuelles. Très peu d'États, hormis la Chine, l'Inde et peut-être le Brésil, avec leurs économies continentales géantes, ont pu ne fût-ce que tenter d'appliquer sérieusement des stratégies de développement autonomes, et même eux étaient soumis à d'énormes influences étrangères. Quelques autres ont essayé de rompre des liens extérieurs jugés indésirables et de poursuivre des stratégies de développement plus ou moins autarciques, mais celles-ci n'ont pas fait long feu et les coûts en ont été catastrophiques. Enfin, les efforts déployés pour maximiser la complémentarité d'économies régionales, et leur pouvoir de négociation collectif, par le biais de structures

d'intégration régionale ont dans la plupart des cas échoué à cause des intérêts divergents et des nationalismes mesquins des États membres. C'est ainsi que l'on trouve des traces d'expériences malheureuses dans les Caraïbes, dans les Andes, en Amérique centrale et en Afrique orientale, mais aussi des signes de réussites modestes ou graduelles en Asie du Sud-Est et en Amérique du Sud.

Le «Groupe des 77», la CNUCED (qui est la «propre» organisation internationale du tiers-monde), la succession de programmes et de principes proposés dans le cadre du «nouvel ordre économique international», la Charte des droits et devoirs économiques des États et les nouvelles négociations globales ont servi à lancer un grand effort international de solidarité qui devait permettre d'entendre les griefs et les revendications des pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Les résultats de cet effort se sont eux aussi révélés chimériques dans l'ensemble, tant parce que les puissants de ce monde voyaient un intérêt à maintenir un statu quo que parce que les recettes du changement mondial étaient à l'évidence trop ambitieuses, parce qu'elles s'appuyaient sur un interventionnisme irréaliste et qu'elles étaient homogènes, alors que les besoins réels des pays en développement sont extrêmement divers.

II - Valeurs et disciplines du développement pour l'avenir

C'est surtout pour être à même de proposer des méthodes réalistes et fondées pour l'avenir qu'il est utile de tirer quelques leçons des «décennies de développement» passées. Il semble, paradoxalement, et c'est terrible, que pour parvenir à un développement plus satisfaisant dans ses résultats, il faille avant tout accepter qu'il existe des fins et des moyens plus diversifiés et reposant davantage sur les régions à développer. Ce, malgré le fait que la marge de manœuvre et l'autonomie des gouvernements et des populations de nombreux pays en développement se soit rétrécie.

La quasi-curatelle internationale exercée sur les politiques économiques et les politiques connexes de nombreux pays en développement, par le biais des programmes d'ajustement structurel, n'est que le signe le plus évident du manque de marge de manœuvre et du pouvoir de négociation limité de ces pays. Autrement dit, le phénomène de «dématérialisation» s'est poursuivi, puisque les matières premières représentent une part décroissante dans la valeur des produits finis modernes et dans l'ensemble de l'activité économique. Pendant ce temps, il existe très peu de possibilités pour les producteurs de se regrouper en associations ou «cartels», ce qui leur permettrait d'améliorer leurs pouvoirs de négociation et leurs revenus. Le fossé technologique s'est encore creusé et beaucoup de pays en développement sont plus loin que jamais de maîtriser des techniques de pointe qui leur ouvriraient des frontières économiques. Dans nombre de cas, la croissance démographique reste telle que les sociétés ne peuvent suffire à la tâche d'éduquer la

population et d'employer ses talents. De plus, la nature n'arrive pas à nourrir cette population grandissante.

Quant aux stratégies de développement elles-mêmes, les choix se sont aussi considérablement restreints. En économie, la dépendance envers les marchés et envers le secteur privé, qui va de pair avec une intervention considérablement réduite de l'État, est dictée par les administrateurs étrangers qui gèrent les programmes d'ajustement structurel et par l'absence de solutions de rechange crédibles, puisque les économies à planification centralisée d'Europe de l'Est et la plupart des méthodes socialistes appliquées ailleurs ont sombré. Dans les sphères politiques et sociales, la nouvelle soif de démocratie n'a pas saisi seulement les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale, mais aussi la plupart des pays en développement. On y réclame de plus en plus vigoureusement que soient respectés les droits fondamentaux de la personne, dont la liberté d'expression et d'association et l'obligation connexe pour les gouvernements de se soumettre au jugement d'élections multipartites. Même en Chine, où le régime autocratique a écrasé sans pitié les forces qui appelaient à la démocratisation politique, des politiques économiques fort libérales ont persisté, et il semble inévitable que les pressions exercées pour la mise en place de systèmes politiques dans lesquels la population aura nettement plus voix au chapitre, finiront par aboutir.

À en croire un des grands mythes du jour, la fin de la Guerre froide se traduira inmanquablement par une «marginalisation» encore plus accentuée des pays en développement. Face aux problèmes similaires du développement, plus graves et qui ne cessent d'empirer, et aux pressions politiques accrues, alors même que les options économiques sont limitées, beaucoup de pays du tiers-monde et leurs gouvernements sont cependant mieux lotis aujourd'hui que les jeunes démocraties d'Europe de l'Est et d'Europe centrale. Très peu de pays en développement ont connu, ou même failli connaître, un contrôle totalitaire de toute la vie économique, politique et sociale. Le canevas d'une production, de finances et d'un commerce normaux peut donc être restauré et consolidé plus facilement, dans un «environnement favorable»¹ de politiques gouvernementales constructives, ce qui, souvent, ne suppose que l'élimination de politiques destructives. Les pays étrangers peuvent aider en apportant des changements à leurs propres politiques destructives, mais une aide positive sera probablement plus efficace si elle se rapporte au développement des ressources humaines.

Du point de vue politique, et bien qu'il soit manifestement de plus en plus difficile aux autocraties de se maintenir en place, même par la force, le processus de libéralisation restera ardu. Comme en Europe de l'Est, l'avènement de la liberté politique n'est pas sans apporter son lot d'attentes terriblement irréalistes. En outre, l'intégrité et la légitimité de nombreuses frontières nationales artificielles ou imposées seront attaquées une fois jeté

1. Concept très utile popularisé il y a plusieurs années par la Fondation de l'Aga Khan.

à terre le gant de fer des pouvoirs autoritaires. La construction des États, restée incomplète, deviendra à la fois plus authentique et plus difficile pour les pouvoirs démocratiques en proie aux problèmes très particuliers des pays en développement, et avec les tendances mondialement contradictoires d'une interdépendance accrue et de sentiments renforcés d'identités ethniques, régionales et locales.

Il est à prévoir qu'une grande partie du monde en développement va connaître des temps très difficiles et très instables, mais ce n'est pas en tentant de maintenir ou de rétablir des régimes autoritaires que l'on y obtiendra un soulagement durable, même si c'est l'option que retiendront sans doute certains pays. Les droits de la personne, la démocratisation et le renforcement des sociétés civiles² seront autant de tendances internes irrésistibles, qui s'accompagneront d'une libéralisation des politiques économiques, et de la réduction du secteur nationalisé et de l'intervention publique. Les États s'efforceront, par l'«éducation politique» prise dans son sens positif, d'aider les populations à ne pas perdre pied, à formuler des objectifs plausibles et à s'organiser pour les atteindre.

Entre-temps, les pays en développement doivent puiser leurs espoirs à deux grandes sources qui se trouvent hors de leurs frontières. Un de ces espoirs, le plus immédiat, repose sur l'intégration régionale et c'est dans l'expérience de l'Europe occidentale de l'après-guerre que l'on trouve, en l'espèce, les plus belles réussites. La volonté d'intégration européenne répondait à la fois au besoin de minimiser le danger de nouveaux conflits entre les tribus historiquement belligérantes du Vieux Continent et au désir de prospérité et de bien-être social, possibles en réaménageant l'économie et en imposant des normes minimales en matière de droits et devoirs fondamentaux de la personne. Malgré toutes les étapes qu'il reste à franchir, l'intégration de l'Europe occidentale a brillamment atteint ses objectifs. De plus, le pouvoir magnétique qu'elle exerce sur l'Est à tous les niveaux a contribué à mettre un terme à la Guerre froide tout en inspirant au président Gorbatchev son rêve de «maison commune européenne».

Les principes et bienfaits de l'intégration européenne sont en majeure partie applicables à d'autres régions aussi, et il est fort possible que les processus employés contiennent beaucoup de leçons pertinentes. Il ne faudrait pas oublier que nombre de mouvements anti-coloniaux et de jeunes dirigeants de l'ère post-coloniale avaient des idées très précises de ce que serait une intégration régionale et continentale et que ces idées ne reposaient pas essentiellement sur des définitions des États-nations empruntées ou imposées. Les projets d'Union panafricaine, et bien d'autres moins ambitieux, ont échoué face aux nombreuses pressions et difficultés auxquelles on se heurte normalement lorsque l'on doit faire face à des intérêts économiques

2. La «*International Conference on Popular Participation in the Recovery and Development Process in Africa*», dans *Arusha*, 1990, permet une réflexion intéressante sur la place grandissante du «secteur» des organisations non gouvernementales en Afrique

concurrents et à des privilèges politiques ; mais il se peut que ces projets aient été pour la plupart prématurés. L'intégration régionale pourrait maintenant constituer un moyen de plus en plus intéressant d'instaurer une meilleure efficacité économique, une plus grande protection des droits des personnes et des minorités et de s'assurer que les gouvernements se soumettront à la sanction des urnes.

Sur le front commercial et économique, des progrès ont été accomplis grâce à différentes organisations latino-américaines et, parallèlement, certains mécanismes de coopération fonctionnelle et de protection des droits de la personne ont été renforcés. En Amérique centrale, le squelette d'une intégration sub-régionale demeure et c'est seulement en donnant chair à ce squelette que l'on pourra assurer aux pays et aux populations de la région un avenir viable. En Asie du Sud, les structures fragiles de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) offre une des rares chances évidentes de meilleure coopération et de prévention des conflits sur des questions aussi critiques que la protection de l'environnement et la répartition des ressources très limitées en eau. Même au Moyen-Orient, des pressions similaires finiront par forcer à la coopération, si une catastrophe ne survient pas avant, et il est encourageant de savoir que, dans des conditions de paix et de relations interétatiques normales, cette région a un avenir économique très positif.

En Afrique, où le génie de la coopération panafricaine n'est plus très fort aujourd'hui, le développement paisible, ces dernières années, de la Zone d'échanges privilégiés (ZEP) en Afrique orientale et australe est le signe d'un pragmatisme économique croissant et prometteur qui donne déjà quelques résultats tangibles importants. La perspective d'une Afrique du Sud débarassée de l'*apartheid* normalisant ses relations avec ses voisins et avec d'éventuels partenaires économiques sur tout le continent pourrait conférer aux possibilités de redressement et de croissance régionales une dimension entièrement nouvelle.

C'est avant tout parce qu'ils n'auront pas le choix que, dans ces régions et ailleurs, les dirigeants et les populations se mettront peut-être un jour à dépasser leurs intérêts mesquins et leurs petites jalousies naturelles. Leurs marchés intérieurs et leurs communautés politiques ne fourniront pas l'«espace» économique et politique suffisant pour que les premiers commencent à répondre aux attentes des seconds. Cependant, il est on ne peut plus clair que la libéralisation du commerce mondial, qui s'opère de façon horriblement lente et pénible par l'entremise du GATT, ne soulagera pas leurs problèmes économiques en un éclair de temps sous prétexte que les marchés du Nord seront plus ouverts. En fait, les principales puissances commerçantes de la planète développent une nette tendance à l'intégration régionale d'abord, qui sera suivie, espèrent-elles, par le réchauffement des rapports entre blocs. Cette solution n'est idéale pour personne, mais elle reste probablement la plus «gérable» politiquement. Pour la plupart des pays du Sud, étant donné la structure et le degré de développement de leurs économies, l'intégration

dans des blocs, avec ou sans partenaires privilégiés au Nord, représente une voie encore moins idéale que pour la plupart des pays industrialisés, mais la possibilité de mettre en commun leurs ressources, leurs marchés et, à l'occasion, leur pouvoir de négociation, rend cette solution de loin préférable à une poursuite de l'atomisation économique et politique.

Le second espoir extérieur de développement repose sur la communauté internationale en général, mais il ne promet guère de soulagement aux pays les plus démunis, du moins à court terme. Les récessions économiques cycliques accentuent les pressions protectionnistes à l'intérieur des pays industrialisés qui sont déjà aux prises avec des reconversions industrielles fondamentales. Le problème mondial des déficits et de l'endettement est loin d'être réglé, et la vulnérabilité dont il est cause, nous enferme plus profondément dans un cercle vicieux à chaque hausse des taux d'intérêt. On a mal compris ou exagéré ce que l'on a appelé les «dividendes de la paix», pour tenter d'expliquer les milliards de dollars gaspillés ou mal investis, mais sous certaines conditions, ces dividendes peuvent et devraient peu à peu avoir des retombées bénéfiques sur le développement partout dans le monde. Une de ces conditions est que l'Est et l'Ouest continuent de réduire leurs armements et que le Sud les imite. La part des pays en développement dans les dépenses et la production militaires mondiales n'a cessé d'augmenter au cours des deux dernières décennies et, avec les armements modernes – «conventionnels» et «non conventionnels» –, ces investissements représentent aujourd'hui à la fois une capacité de destruction épouvantable et un gaspillage désastreux pour le développement. Une plus grande coopération régionale est essentielle autant pour prévenir les conflits que pour favoriser le développement. Des accords globaux sur des questions comme la limitation des armements, le réaménagement de la dette, la libéralisation des échanges et la protection de l'environnement seront, en fait, déterminants quant aux lendemains de la Guerre froide. D'eux dépendront une période d'authentique ordre mondial ou, à l'inverse, une période d'instabilité, d'injustice et de danger encore plus grands.